



连平：中国如何应对百年国际税改



文/新浪财经意见领袖专栏作家 连平



要点

本轮国际税改可能改写今后全球税务和投资的规则，使我国面临一个全新的税收体系和投融资体系。

2021年6月5日，七国集团（G7）成员国财长会议支持二十国集团（G20）/经济合作与发展组织（OECD）包容性框架下的国际税收制度改革（以下简称“国际税改”）。7月初，中国和G20其他成员国均表态支持该项改革；OECD的公告也表明，参与包容性框架谈判的130个经济体也都表示支持该动议，只有少数经济体尚未表态。作为国际经济领域中的重大事件，这次国际税改会对中国和世界产生怎样的影响？在未来改革落地

过程中，又需要采取怎样的策略来使我国利益最大化，本文将就此展开讨论。

G7 为什么要推动国际税改

本轮国际税改由 G7 发起并推动，主要税改内容包括四个方面：一是与市场国就征税权分配达成公平方案，承诺市场国对符合条件的跨国企业（最大、最赚钱且年利润率超过 10% 的跨国企业）享有至少 20% 利润的征税权；二是取消所有针对跨国数字企业征收的数字服务税；三是对跨国企业征收至少 15% 的全球最低企业税，这一税率低于目前全球企业所得税的平均税率 23%；四是重申并强化“双支柱”税改方案，拟定于 2021 年 10 月推出共同细则。“双支柱”之一，是大型跨国企业的应税利润将重新分配给市场地而非注册地。这一点充分考虑了数字类、科技类跨国企业无需在市场国注册便可引发消费行为并赚取利润的现实状况。“双支柱”之二，是为大型跨国企业设定全球最低有效税率，旨在防止跨国企业为实现避税而选择低税地开展商业活动。

总体来看，此次国际税改具有一系列深刻的背景，主要目的有三个。

一是在全球范围内打击避税，扭转减税趋势。随着经济全球化与数字化的发展，传统国际税收体系受到了各国政府竞争性减税、跨国企业避税以及数字经济等因素的冲击。很长一段时间以来，各国政府通过直接降低税率或者增加间接税收优惠，增强自身对跨国企业直接投资的吸引力。这种做法虽然短期内能提高减税国的外商直接投资规模，但越来越多的国家

加入到减税行动中，则为跨国企业全球避税提供了空间。跨国企业不断将企业利润从高税率地区转移至低税率地区，各国不得不加码减税以满足对外商投资的竞争，反过来又使得各国的税基不断被侵蚀。鉴于此，本次达成的全球税率协议，目的之一就是给全球跨国企业确定最低税率和纳税规矩，避免其通过“游击”实现避税。

二是应对数字化带来的税务挑战。当前国际税收体系仍沿用了上世纪 20 年代的税收理论和征税体系框架，对于跨国企业的税收问题遵循企业实体所在地征税原则。然而随着经济全球化与数字化的发展，数字经济基于数据要素跨境传输而无需实物跨境流动的特征，改变了企业实体所在地与应税收入地域相匹配的原则，使得针对于跨国数字企业的征税成为一大难题。从事数字经济服务的跨国企业往往利用这一点，加大利润转移，再结合前述国际间税收“逐底竞争”，跨国数字企业的征税问题越发成为焦点。本轮国际税改的重要目的之一就在于要改变这种状况。

三是拓展税源缓解财政赤字压力。G7 推动本轮国际税改的另一个重要原因是增加税收，丰富财政资源以促进经济恢复和强化宏观调控能力。从宏观角度看，包括 G7 在内的多数国家已经长期处于财政入不敷出的状态，政府债台高筑，杠杆水平持续升高，债务风险时隐时现。特别是 2020 年新冠肺炎疫情的大暴发，导致全球经济大幅下滑，大规模财政刺激让各国政府的财政资源更加捉襟见肘。国际货币基金组织（IMF）预测，到 2021 年年底，全球财政赤字将达到 8.6 万亿美元，较 2019 年增 2.7 倍。G7 国

家本身企业税率很高，所以征收全球最低 15% 的企业税，对于这些国家来说并不会增加其境内企业的税负；但 15% 的企业税率缩小了与“避税天堂”税率的差距，从而可削弱“避税天堂”的“避税”功能，使跨国企业利润转移的动力下降，利润留在甚至回流至母国的可能性随之上升，也就充盈了这些国家的税源。

利益诉求各异使国际税改难以一帆风顺

G7 推动本轮国际税改的重要目标，是将跨国企业避税利益最大化转变为 G7 等发达国家财政利益最大化，但 G7 各国却各有自己的“小算盘”。美国在维持国家竞争力的同时，希望解决国内财政可持续性的问题；欧洲四国属于数字经济市场国，最希望解决分配到数字经济市场国的征税权；日本和加拿大本身没有需要缴纳数字税的大型跨国企业，影响较小，但也是数字经济市场国之一，所以也希望能分配到征税权。虽然 G7 积极推动，但可以肯定的是，本轮国际税改最终能否在全球范围内生效，仍有较大的不确定性。

一是国际税改总体框架仍存缺陷。其一，对“支柱一”下的跨国企业的规模界定存在争议。有的国家提出“支柱一”的适用范围应仅涵盖 100 家头部跨国企业，也有国家提出，纳入范围内的公司数量应涵盖全球头部的 2000 家跨国企业。与之相应，对纳入适用范围的集团收入的界定也存在分歧，最低起征收入门槛，高的可达 200 亿欧元，低的可低至 7.5 亿欧元。其二，关于免征行业的范围界定。许多发展中国家和资源丰富国家对

免征行业范围抱有较高期待。一般认为，本轮国际税改主要针对于数字经济相关行业的跨国企业，例如大型互联网；而经营自然资源和大宗商品的企业，很有可能会被列入“支柱一”的免征企业范围。更早之前的包容性框架层面还探讨过排除金融、房地产、基础设施以及航运和海运行业。目前各方对免征范围仍存较大争议。其三，跨国企业的利润征税权的重新分配比例，即给予市场管辖国（利润来源地）多少征税权。本轮国际税改协议初步提出，利润率超过 10% 的跨国企业，至少应该将 20% 的利润征税权分配给市场管辖国（利润来源地）。这一协定无疑将对拟重新分配给市场管辖区的利润总额产生重大影响，也是本轮国际税改的焦点所在。截至目前，就此比例尚未取得较为统一的意见。

二是本轮国际税改的执行细节仍有待确认。除上述总体框架的三个问题外，国际税改要想付诸实践仍有不少重要的细节问题需要解决。例如，即使确定了行业，应该如何向跨国企业征税？是否应涵盖投资基金和房地产投资信托基金？有些国家可能在名义上实施 15% 的最低税率，但实际上却通过各类税收减免措施压低企业实际的纳税负担，这种情况该如何惩罚？一些国家为特定企业活动制定较低的有效税率，例如为研发费用提供税收补贴等具体措施，届时最低税率协议又如何与上述措施进行协调，等等。可以想象，这些细节同时又是复杂的问题，解决起来并非易事。

三是国际税改协议难以满足所有国家的利益，难免顾此失彼，可能影响推进进程。本轮国际税改目前还在声明阶段，未经过各国相关法律程序

的批准，还没有法律效力，各国目前仍以本国国内税法为准。即便国际税改最终达成协议，各国修改自身相应的税法和相关法规仍需要一段不短的时间。所以从时间上看，本轮国际税改距离真正执行还有相当长的一段路要走。况且任何协议都必须满足小国、大国、发达国家和发展中国家之间有差别的、复杂的需求，最终确定的规则真要想在全球范围内适用，需要得到由 OECD 牵头谈判的所有国家集体认同。由于各经济体的税率和设定最低税率后导致受影响的程度不同，原本低税率国家的吸引力下降，可能面临资本外流的风险，而高税率的经济体则会显著受益，因而彼此间必然存在巨大的利益和立场上的分歧。

国际税改中“支柱二”——全球最低企业税率条款，获得最终通过的可能性较大，风险只在于少数低税率国家的阻挠。若实施全球最低企业税率后，原本低税率国家的吸引力下降，短期很难在营商环境等其他方面形成竞争力，面临因跨国企业离开而导致税基受损的问题，附带还有资本外流引发国际收支失衡，损害国内经济增长。在 OECD 范围内，仅有爱尔兰和匈牙利的企业税率低于 15%；在全球范围内，企业税率低于 15% 的经济体数量占比约 20%。

国际税改后续面临的较大阻碍来自于各国对“支柱一”的分歧，即按市场来分配大型跨国企业的应税利润。这一领域内的利益冲突主要是在发达国家之间。此外，数字税征税权的分配本身十分复杂，兼具复杂性与创新性，涉及利益冲突较多，使得“支柱一”面临的阻力相对较大。

国际税改的全球影响十分深远

国际税改无疑是世界经济史上的一件重大事件，可能会给世界经济带来多方面的深远影响，主要体现为以下四点：

一是国际税收治理格局向多边合作纵深推进。以 2013 年 OECD 倡导并推行税基侵蚀和利润转移（BEPS）计划为标志，国际税收治理逐渐从双边合作转向多边合作。本轮 G7 倡导的国际税改，实质上是在 BEPS 行动计划基础上取得的新进展，标志着国际税收治理在直接税和间接税相结合的综合治理阶段继续向前迈进。未来，国际税收领域内“以邻为壑”的态势将被扭转，逐步结束各国减税政策的“逐底竞争”之势，国际税收治理格局将朝着多边合作的方向深入推进。G20 有望成为国际税收治理合作的新平台，发展中国家在国际税收治理中的话语权也将显著提升。国际税收合作内容有望进一步拓宽和深化，跨国企业、数字经济、国家和地区间的税收治理合作将继续迈进。国际税收治理将为区域间国际税收合作提供示范效应，比如“一带一路”和《区域全面经济伙伴关系协定》。

二是开启全球加税周期。当前全球各国政府债台高筑，偿债付息压力

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_35067

